Ministerie van Buitenlandse Zaken

De voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Ministerie van Defensie
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Onze Referentie
IGG-2015.41031

Kopie aan
Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer

Datum 23 maart 2015
Betreft Kabinetsreactie op AIV advies "Toekomst van de Arctische Regio"

Geachte Voorzitter,

Hierbij treft u de kabinetsreactie op het advies 'De toekomst van Arctische regio: samenwerking of confrontatie?' (advies nr. 90, oktober 2014) aan. Een afschrift van deze brief zal eveneens aan de voorzitter van de Eerste Kamer en de voorzitter van de Tweede Kamer worden gezonden.

Het kabinet dankt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voor het zeer leesbare en nuttige advies 'De toekomst van de Arctische regio'. Het advies gaat in op de strategische betekenis van het Arctisch gebied in het licht van de toenemende ontsluiting ervan als gevolg van *global warming* en de mogelijke consequenties daarvan voor het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid. Zo behandelt uw advies veiligheidsvraagstukken in de regio, de positie van Arctische en niet-Arctische landen en de rol die Nederland, de EU, de VN en de NAVO kunnen spelen. In grote lijnen kan het kabinet zich goed vinden in de beschrijving van de ontwikkelingen, die overigens breder is geformuleerd dan in de aanvraag verzocht, de analyse daarvan en de implicaties voor het Nederlandse beleid.

Het kabinet is het eens met de algemene conclusie van de AIV om het Nederlandse beleid ten aanzien van de Arctische regio te intensiveren. Daarbij spelen ecologische, economische en veiligheidspolitieke overwegingen een rol. De bevindingen en aanbevelingen van de AIV zullen worden betrokken bij de uitwerking van de Nederlandse circumpolaire strategie (2016-2020), die naar verwachting medio 2015 gereed zal zijn. Uw advies is belangrijke input voor die strategie.

Het kabinet constateert samen met de AIV dat de belangstelling voor het Arctisch gebied groeit. Het gebied zou als gevolg van de klimaatverandering aan de vooravond kunnen staan van een ingrijpende transitie. Naast het ontstaan van nieuwe scheepvaartroutes en visserijgebieden wordt de ontginning van natuurlijke rijkdommen economisch steeds meer mogelijk. Gezien de aanwezigheid van aanzienlijke voorraden olie en gas en zeldzame aardmetalen[1] is er vanuit de Arctische staten een toenemende wens om tot ontginning over te gaan. De

[1] Ook wel "rare earths" genoemd, hetgeen een betere benaming is omdat het niet alleen metalen betreft.

snelheid waarmee deze ontwikkeling zijn beslag zal krijgen, is niet te voorspellen en is naast de verandering van de natuurlijke omstandigheden ter plaatse afhankelijk van nationale en internationale politieke besluitvorming over de toekomst van de Arctische regio, ontwikkelingen op de mondiale energiemarkt en technologische ontwikkelingen. Duidelijk is dat Arctische staten op basis van internationaal recht soevereine rechten claimen op grond van geologisch onderzoek en dat verschillende landen, ook niet-Arctische, kenbaar maken hun belangen in deze regio te willen zekerstellen. Het internationale bedrijfsleven en NGO's mengen zich tegen deze achtergrond steeds actiever in de discussie en ook niet-Arctische landen melden zich met (nieuwe) Arctische strategieën.

Terecht wijst de AIV op mogelijke risico's die bovengenoemde toenemende belangstelling en activiteiten met zich brengen. De kwetsbaarheid van het Arctisch milieu, de relevantie van het gebied voor het wereldwijde klimaat, de biodiversiteit en de leefwijze van de oorspronkelijke bevolking in de regio zijn precies de redenen dat Nederland zich al decennialang inzet voor goede bescherming en beheer van het gebied via het waarnemerschap bij onder meer de Arctische Raad. Met de financiering van het Nederlandse wetenschappelijke Noordpoolonderzoek naar onder meer zeespiegelstijging wordt belangrijke kennis opgedaan en is een zekere invloed bij de Arctische landen gerealiseerd. Het kabinet blijft zich hiervoor inspannen en stelt tegelijkertijd vast dat de ontginning, waarover de Arctische staten op grond van hun soevereine rechten zelf mogen beslissen, op termijn kansen biedt voor zowel de regio zelf als voor de Nederlandse economie. Het Nederlandse bedrijfsleven beschikt over internationaal hoog aangeschreven Arctische expertise en kan daarmee een bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling van het Arctisch gebied. Het advies suggereert dat een nieuwe Nederlandse bezinning en afweging tussen ecologische, economische en veiligheidsbelangen in het Arctisch gebied nodig kunnen zijn. In de nog op te stellen polaire strategie 2016-2020 zal het kabinet daar op terugkomen. Vast staat dat duurzaam beheer en bestuur van het Arctisch gebied, het internationaal (zee-)recht, versterking van de internationale samenwerking en klimaataspecten de pijlers zullen vormen van die nieuwe polaire strategie. Hiermee onderschrijft het kabinet de AIV-aanbeveling dat de bevordering van duurzaam beheer van de Arctische regio centraal dient te blijven staan.

Ook is in toenemende mate de veiligheidspolitieke invalshoek van belang. Voorkomen moet worden dat de regio tegen de achtergrond van wijzigende mondiale machtsverhoudingen speelbal wordt van geopolitiek. Immers, met name bij het ontbreken van een regionaal verankerd institutioneel kader dat een conflictdempende werking kan hebben, kunnen belangentegenstellingen uitmonden in oplopende spanningen. Vooral de recente opstelling van Rusland baart in dit kader zorgen. Vooralsnog is geen sprake van militarisering van de regio. Niettemin moeten de versterking van Russische bases in het noorden en de sterk toegenomen militaire activiteiten van het land in deze regio in de gaten worden gehouden. Het kabinet deelt de opvatting van de AIV dat het onder de huidige omstandigheden niet voor de hand ligt om de NAVO een actievere rol toe te kennen in de Arctische regio en dat de EU vooralsnog als primair handelingskader kan dienen voor de behartiging van de door Nederland onderkende (veiligheids-)belangen. Uiteraard kan een verandering van de veiligheidssituatie nopen tot een andere afweging.

Het advies wijst terecht op de relevantie van de collectieve verdedigingstaak van de NAVO, omdat vijf van de acht Arctische staten NAVO bondgenoot zijn (Canada,

Denemarken, IJsland, Noorwegen, Verenigde Staten). Het NAVO Readiness Action Plan, dat tijdens de recente NAVO Top in Wales werd vastgesteld, noemt maatregelen om snel, flexibel en slagvaardig te kunnen reageren op dreigingen aan de randen van het NAVO-verdragsgebied, en is ook in dit verband relevant.

Het advies constateert dat Aziatische landen, China voorop, zich manifesteren in de Arctische regio, met name om de (toekomstige) eigen belangen veilig te stellen. Volgens het advies gebeurt dit via zowel bestaande internationale regelgeving en samenwerkingsstructuren als het aanhalen van bilaterale relaties met Arctische staten. Zoals in de kabinetsreactie op het AIV-advies "De opmars van Azië" is te lezen, wil Nederland China zo veel mogelijk engageren bij mondiale vraagstukken, die breder zijn dan de economische belangen (te denken valt aan milieuvraagstukken, duurzame ontwikkeling en veilige vaarroutes voor mens en milieu). Nederland zal in de Arctische context inzetten op het brede engagement van China en andere Aziatische landen, ingebed in bestaande internationale structuren en afspraken en in de sfeer van coöperatie. In de dialogen met Aziatische landen, zowel in bilateraal als in multilateraal kader, zal daarvoor aandacht worden gevraagd.

De AIV noemt het een goede zaak als de Arctische regio een specifiek aandachtsgebied zou worden binnen het Europese buitenland- en veiligheidsbeleid, en roept het kabinet op binnen de EU te pleiten voor een volwaardige Europese Arctische strategie. Het kabinet erkent het belang van een actievere en meer gerichte betrokkenheid van de EU en zal zich daarvoor inzetten. De operationalisering van de maritieme veiligheidsstrategie van de EU en de verwachte actualisering van de analyse van de veiligheidsomgeving door de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger Mogherini kunnen hiervoor aanknopingspunten zijn. Ook verdient de beleidsmatige belegging van het Arctisch beleid binnen de EU aandacht. Dat is niet eenvoudig, omdat verschillende beleidsterreinen samenkomen in het Arctisch gebied (klimaat, milieu, energie, scheepvaart, wetenschap, veiligheid) en de EU drie Arctische lidstaten telt[2], voor wie het Arctisch beleid binnenlands beleid is, in tegenstelling tot de overige EU-lidstaten. Die drie landen zijn bovendien lid van de Arctische Raad, waar zeven EU-landen waarnemer zijn[3] en waarvoor de EU als geheel het waarnemerschap heeft aangevraagd[4]. De aanstelling van een speciale Arctische EU-gezant, zoals voorgesteld door de AIV, biedt wat het kabinet betreft op dit moment niet voldoende toegevoegde waarde. Mocht de EU het waarnemerschap van de Arctische Raad toegekend krijgen, dan zal het kabinet bekijken of het, gezien het geldende EU-beleid en beschikbare budgetten, de aanstelling van een Arctische gezant gerechtvaardigd vindt.

Overigens wordt een (beperkte) hervorming van de Arctische Raad, nu het aantal waarnemers toeneemt, door het aankomende VS-voorzitterschap hoog op de agenda geplaatst. Het uitbreiden van taken van de Arctische Raad met de door AIV voorgestelde geschillenbeslechting over scheepvaartroutes vindt het kabinet niet opportuun, omdat bij de beslechting van dergelijke geschillen zowel de belangen van kuststaten als vlaggenstaten moeten worden gewogen. In de Arctische Raad zijn alleen de belangen van de kuststaten vertegenwoordigd.

---

[2] Denemarken, Zweden, Finland.
[3] Nederland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Polen, Spanje, Verenigd Koninkrijk.
[4] Nederland steunt de EU-aanvraag en blijft tegelijkertijd voorstander van de eigen waarnemersplek.

Nederland zal blijven inzetten op het realiseren van zijn beleidsdoelstellingen via onder meer de Arctische Raad, UNCLOS, IMO, de EU, via goede relaties met de Arctische staten en zal een actieve rol blijven spelen in de dialoog tussen en met Nederlandse kennisinstellingen, NGO's en het bedrijfsleven. Het kabinet is van mening dat de relatief sterke Nederlandse positie in het Arctisch gebied op zijn minst geconsolideerd moet worden om de ontwikkelingen van dichtbij te volgen en ervoor te zorgen dat Nederland niet voor verrassingen van ecologische, economische of (veiligheids)politieke aard komt te staan. Het kabinet neemt derhalve de AIV-aanbeveling over een gecoördineerd en integraal Arctisch beleid, met inbegrip van veiligheidsaspecten, ter harte. Een manier om dat te doen is het bestaande Interdepartementale Polaire Overleg qua vorm en opzet aan te passen.

Uit bovenstaande blijkt dat uw advies van grote waarde is voor het kabinet en de toekomstige polaire strategie. Ook het gezamenlijk georganiseerde seminar op 28 november jl., waarbij twee leden van de Tweede Kamer aanwezig waren, heeft belangrijke inzichten opgeleverd ten behoeve van die strategie. Het aantal deelnemers aan het seminar was met ruim honderd boven verwachting, waarmee feitelijk de toegenomen belangstelling voor het gebied en een belangrijk deel van de AIV-conclusies nog eens werd onderstreept.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Bert Koenders

De minister van Defensie,

J.A. Hennis-Plasschaert